

อำนาจการสอบสวนคดีอาญา ภายใต้ระบบ ‘นายสั่ง’¹

The investigate power criminal case under the 'Order' system.

วัลย์นภัสร เจนร่วมจิต²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

Wannaphat Jenroumjit

Faculty of Law, Chiang Mai University 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

E-mail: wannaphatjenroumjit@gmail.com

Received: October 4, 2022; Revised: December 7, 2022; Accepted: December 12, 2022

บทคัดย่อ

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดอำนาจและขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยกำหนดให้ ‘พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ’ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี สรุปลำนวนคดีและมีความเห็นสั่งฟ้องหรือทำความเห็นไม่ฟ้องผู้ต้องหา อันเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ในความเป็นจริงอำนาจการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน หรือการสรุปลำนวน ความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ตาม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว แต่ยังมีผู้บังคับบัญชาหรือ ‘นาย’ เข้ามามีอิทธิพล

¹ ความหมายของคำว่า “นายสั่ง” ในบทความชิ้นนี้ หมายถึง อำนาจของผู้บังคับบัญชาทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อันเป็นผลพวงจากประวัติศาสตร์โครงสร้างทางวัฒนธรรมตำรวจแบบศักดินาส่งต่อจนกลายเป็นวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยนในปัจจุบัน

² บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ “ชาติพันธุ์วรรณาตำรวจ : การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจบนโรงพัก” ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมทุนวิจัยมหาบัณฑิต วช. ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2564

ทำให้อิสระของการสอบสวนของพนักงานสอบสวนลดน้อยถอยลงไป ส่วนหนึ่งมีผลมาจากโครงสร้างองค์กรที่มีระบบบังคับบัญชาคล้ายทหาร และวัฒนธรรมทางกฎหมายขององค์กรตำรวจแบบอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยน จากการบ่มเพาะจากจิตสำนึกของตำรวจที่ทำงานในองค์กร ส่งต่อกันรุ่นสู่รุ่น จนเป็นระบบที่พนักงานสอบสวนได้บังคับบัญชาอยู่ในสภาวะจำยอมต่อระบบบังคับบัญชา ส่งผลต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

บทความนี้ต้องการทำความเข้าใจมุมมองหรือ ‘สำนึก’ ด้านการบังคับใช้กฎหมายในฐานะ ‘พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ’ และ ‘ผู้บังคับบัญชานักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ’ สำหรับการรวบรวมสำนวนและสรุปความเห็นฟ้องหรือไม่ฟ้อง อันเป็นต้นธาร หัวใจสำคัญหลักของการบังคับใช้กฎหมายอาญา เราจะให้น้ำหนักอย่างไรกับความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน หรือการควบคุมตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชา และทางออกสำหรับอำนาจการสอบสวนภายใต้คำสั่งนายได้อย่างไร

คำสำคัญ: อำนาจการสอบสวน, สำนึกของพนักงานสอบสวน, สำนึกของผู้บังคับบัญชาตำรวจ, ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน

Abstract

In order to set the criteria for the criminal justice procedures, the Criminal Procedure Code allows government officials a scope of duty and a certain power. This appoints the ‘police inquiry staff in charge’ as responsible for the investigation of offences in order to prosecute the case, summarize the case, and give an opinion as to whether to prosecute or not prosecute the accused, etc. This beginning of the judicial process is of great importance, but the truth is, the authority to investigate, gather evidence, summarize the case, give an the opinion to prosecute or not prosecute does not depend solely on the inquiry officer who is in charge of the case, but there is also influence from the supervisor or "The Big Boss" involved. This reduces the freedom of investigation by the investigating officer in charge. Part of this is due to the organizational structure with a military-like command system, and part of it

comes from the legal culture of patronage systems within police organizations and from the cultivation of the consciousness of the police working in the organization. This consciousness has been passed from generation to generation until it is a system in which the subordinate investigators are in a state of surrender to the command system. This in turn affects the entire criminal justice system.

This article seeks to understand the perspective or "understanding" of law enforcement in the position of "inquiry officer in charge" and "inquiry supervisor in charge" in collecting information for reports, or concluding whether to prosecute or not prosecute, etc. This is the source to understanding the heart of criminal law enforcement. How do we measure the independence of the inquiry officer or the control of the inspection from the supervisor? And how do we solve the problem of investigations that operate under the orders of "The Big Boss?"

Keywords: Investigative Powers, Investigators consciousness, Commander's consciousness, Independence of investigators.

1. เกริ่นนำ : ที่มาและพื้นฐานความคิดในการศึกษา

‘พนักงานสอบสวน’ ถือเป็นกลไกสำคัญด่านแรกในการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการใช้อำนาจรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน มีอำนาจเริ่มกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่อำนาจบังคับใช้กฎหมายกับประชาชน เริ่มตั้งแต่การรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ พิจารณาสำนวนคดี แจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ต้องหา พิจารณาการประกันตัว การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งต่อพนักงานอัยการ ฯลฯ โดยหลักแล้วก็เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพื่อมอบความยุติธรรมให้ประชาชนในสังคม นับได้ว่าเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ประชาชนจำเป็นจะต้องพึ่งพาบริการของรัฐอย่างยิ่ง

พนักงานสอบสวนยังมีอำนาจผูกขาดอำนาจการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี จึงมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจำนวนมาก โดยเฉพาะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ได้ให้นิยาม “พนักงานสอบสวน”³ ว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน และ “การสอบสวน”⁴ หมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

กล่าวได้ว่า การทำงานของพนักงานสอบสวนเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอำนาจในการเลือกบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ใช้กฎหมายกับประชาชน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่จะต้องยึดจรรยาบรรณ หลักกฎหมายตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายและความยุติธรรมขึ้นใน

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6) “พนักงานสอบสวน” หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน”

⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”

สังคม คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

‘พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ’ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ‘พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดี’ คือ พนักงานสอบสวนผู้มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน สรุปสำนวนคดีอาญาที่เกิดขึ้น หรือเชื่อว่าได้เกิดในท้องที่ของตน พร้อมทำความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ โดยหากความผิดอาญาเกิดที่ในเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้ใด พนักงานสอบสวนผู้นั้นย่อมเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนความผิดนั้น ๆ⁵ ทั้งนี้กรณีเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น⁶ อย่างไรก็ตามในการทำงานโดยทั่วไปสถานีตำรวจแห่งหนึ่งจะมีพนักงานสอบสวนหลายคนแต่มีการแบ่งงาน แบ่งสำนวนคดีกันตามช่วงเวลาที่เขาเวรและมีผู้เสียหายเข้ามาร้องทุกข์ในช่วงเวลานั้นๆ และคดีอาญาที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ซึ่งในกรณีนี้ก็ถือเป็น ‘พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดี’ เช่นกัน

แม้ว่าตัวบทกฎหมายจะกำหนดให้ ‘พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดี’ จะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาสำนวนคดี และปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำสำนวน แต่ถึงอย่างไรสภาพโครงสร้างขององค์กรตำรวจที่มีลักษณะเป็นระบบบังคับบัญชาไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องด้วยองค์กรตำรวจมีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบระบบบังคับบัญชาแนวดิ่งขนาดใหญ่ และรวมศูนย์การบังคับบัญชา (Centralization)⁷ มีกฎระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ การลงโทษตามสายบังคับบัญชาล้ำกับทหารหรือ “กองทัพ” โดยข้าราชการตำรวจถูกกำหนดให้มีชั้นยศเช่นเดียวกับแบบทหาร⁸ ซึ่ง

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรค 4

⁷ คม ชัด ลึก, “ระบบตำรวจแบบรวมศูนย์,” 7 พฤศจิกายน 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563,

<https://www.komchadluek.net/news/scoop/351266>.

⁸ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มีการจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจคล้ายกับแบบทหาร โดยเฉพาะในมาตรา 15 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า “ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจที่สังกัดกองบัญชาการอื่นและปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการ หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ด้วย ในการนี้ ให้มีอำนาจสั่งการใด ๆ เพื่อให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ หรือยับยั้งการ

เป็นไปตามโครงสร้างสำนักงานตำรวจที่ถูกกำหนดไว้โดย พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นระบบสั่งการแนวดิ่งที่มีสายบังคับบัญชา ลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่าง (Top Down) จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในองค์กรตำรวจมีระบบบังคับบัญชาที่ทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานของพนักงานสอบสวนโดยผู้บังคับบัญชาได้โดยง่าย⁹

การที่พนักงานสอบสวนเป็นหนึ่งในโครงสร้างองค์กรตำรวจที่มีสายบังคับบัญชา ส่งผลให้แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้ ‘พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ’ หรือที่เรียกกันอีกชื่อว่า ‘พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดี’ เป็นผู้มีส่วนอำนาจในการพิจารณาสั่งสำนวนคดีต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนไม่ได้มีอิสระทั้งหมด แต่ยังมี ‘ผู้บังคับบัญชา’ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยขนาดใหญ่ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อในการใช้อำนาจพิจารณาสำนวน การปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงตลอดถึงอำนาจการดำเนินคดี การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา การให้ประกันตัวผู้ต้องหา ฯลฯ ที่เข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ บังคับใช้กฎหมายของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีหรือเจ้าของสำนวนคดี

ที่ผ่านมา มีงานศึกษาจำนวนมากที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาใหญ่ขององค์กรตำรวจ โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจในการบังคับบัญชาที่ให้องค์กรตำรวจมีความไม่คล่องตัวในการ

กระทำใดๆ ของข้าราชการตำรวจในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกองบัญชาการ มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกองบัญชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด” ซึ่งบทบัญญัติทำให้เห็นโครงสร้างลำดับชั้นของการบังคับบัญชาจากบนลงล่างตั้งแต่นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาจนถึงข้าราชการตำรวจในจังหวัดทั้งหมดเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 และยิ่งปรากฏชัดถึงลำดับชั้นสูงต่ำใน เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติศพท พ.ศ. 2479 กับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ลักษณะ 4 ยุศตำรวจและชั้นข้าราชการตำรวจ มาตรา 24 ถึงมาตรา 29 ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างเช่นเดียวกับทหาร

⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติได้บัญญัติไว้กว้าง ๆ ในมาตรา 6 (2) เกี่ยวกับอำนาจผู้บังคับบัญชาในการ “ควบคุมดูแลและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” แต่เมื่อพิจารณาถึงกลไกไปในหมวดลักษณะการจัดระเบียบตำรวจแห่งชาติก็พบว่ามิพบบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการแทรกแซงได้โดยง่าย โดยเฉพาะ มาตรา 14, 15 ที่ให้พนักงานสอบสวนต้องอยู่ในโครงสร้างอำนาจของผู้บังคับบัญชา อีกทั้งมีการออกคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 419/2556 เรื่องการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญา การทำสำนวนสอบสวนและมาตรการควบคุมและมาตรการควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา ที่ออกมาเพื่อให้พนักงานสอบสวนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อย่างละเอียดอีกด้วย แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระของพนักงานสอบสวนภายใต้โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

บริหารงาน การบริหารงานบุคคลไม่มีความเหมาะสม การถูกอำนาจแทรกแซงทั้งภายในและภายนอกองค์กร จนกระทั่งเกิดข้อถกเถียงเรื่องความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนอย่างกว้างขวางมาเป็น ระยะเวลาาน กระทั่งเป็นปัญหาหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ที่ผ่านมามีความพยายามผลักดันในการปฏิรูปตำรวจมาตลอด โดยมีงานศึกษาจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรตำรวจไม่ว่าจะเป็นการถูกแทรกแซงทางการเมืองเนื่องจาก การรวมศูนย์อำนาจ จำนวนและความสามารถของพนักงานสอบสวน ฯลฯ แต่ผลการดำเนินงานปฏิรูปก็ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิทยานิพนธ์ “ชาติพันธุ์วรรณาตำรวจ: การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจบนโรงพัก” โดยศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน โดยความพยายามศึกษาถึงเบื้องหลังของการกระทำของตำรวจอย่าง มีข้อสันนิษฐานที่ว่าองค์กรตำรวจมีปัญหาเชิงโครงสร้าง และปัญหาจากระบบกฎหมายที่ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจทำให้เกิดปัญหาต่อความยุติธรรมที่ประชาชนควรจะได้รับ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่อาจบังคับใช้ได้และความคลุมเครือในบริบทของการบังคับใช้กฎหมายจึงควรจะต้องแสดงออกมาเพื่อให้สังคมรับรู้และยอมรับความจริง เป็นภาพเชิงประจักษ์ว่าความจริงแล้วเราไม่อาจบังคับใช้กฎหมายแบบหุ่นยนต์ที่ไร้ซึ่งชีวิตจิตใจ และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย (Law in Action) มีความแตกต่างจากตัวบทกฎหมาย (Law in Book) ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความคลุมเครือ และส่งผลต่อความยุติธรรมกับทั้งประชาชน

สำหรับในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนจึงพยายามทำความเข้าใจว่า กำลังเกิดอะไรขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวน เนื่องจากตามความเข้าใจของนักนิติศาสตร์มักเข้าใจไปในทางเดียวกันว่า “พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ” เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและสั่งฟ้องคดีทั้งปวงที่อยู่ในเขตอำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งที่บัญญัติอยู่ในตัวบทกฎหมาย (Law in Book) แต่ในความเป็นจริงในการบังคับใช้กฎหมาย พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีมีอิสระปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Law in Action) หรือไม่ น้อยเพียงใด และโครงสร้างระบบบังคับบัญชาของตำรวจส่งผลอย่างไรกับอำนาจ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร โดยผู้เขียนรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์เชิงลึก เจ้าพนักงานตำรวจที่เกี่ยวข้อง ทั้งพนักงานสอบสวน

ผู้ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน เพื่อทำความเข้าใจ ‘สำนึก’ รวมตลอดไปจนถึง ‘วัฒนธรรมทางกฎหมาย’ ของบุคลากรในองค์กรตำรวจ เพื่อเข้าใจถึงสภาพกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ในความเป็นจริงได้มากยิ่งขึ้น

2. ความไม่อิสระของอำนาจการสอบสวน ในวัฒนธรรมทางกฎหมายกับตำรวจไทย

ขณะที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดในเขตอำนาจท้องที่ของตน¹⁰ แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันโครงสร้างการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานีตำรวจ มีหัวหน้าสถานีเจ้าหน้าที่ตำรวจ และรองหัวหน้าสถานีตำรวจในแต่ละสายงาน โดยสถานีตำรวจแต่ละแห่งจะต้องมีหัวหน้าสถานี ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้กำกับการสถานีตำรวจ เป็นผู้บังคับบัญชา และมีรองผู้กำกับการ รองผู้กำกับการฝ่ายสอบสวน รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม รองผู้กำกับการสืบสวน มีคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานรับผิดชอบกำกับดูแลอำนวยการสั่งการ ควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา¹¹

อีกทั้ง หากพิจารณา พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ ยังกำหนดให้พนักงานสอบสวนอยู่ภายใต้โครงสร้างระบบบังคับบัญชาที่ไม่อาจขัดขึ้นผู้บังคับบัญชาได้ หรือขัดขึ้นได้ยากยิ่ง แม้ว่าในบางกรณีผู้บังคับบัญชาอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจงานด้านสอบสวนหรือการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่โดยโครงสร้างตำรวจ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หากขัดขึ้นผู้บังคับบัญชาหรือแม้แต่แสดงความไม่เคารพอาจส่งผลให้ได้รับโทษทางวินัยได้โดยง่าย โดยตำรวจ

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 บัญญัติให้อำนาจข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

¹¹ คำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 537/2555 เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งในสถานีตำรวจ, 1 ตุลาคม 2565.

http://www.pdd.police.go.th/download/2559/03_PositionAnalysis2/Command_537_2555_AuthorityPoliceStation.pdf.

ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล คำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง ต้องมีความเคารพต่อผู้บังคับบัญชา จะปฏิบัติหน้าที่ข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตนไม่ได้¹²

ทั้งนี้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหัวหน้าสถานีดำรวจ หรือผู้กำกับสถานีดำรวจ ก็ยังไม่ได้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ยังมีสายบังคับบัญชาที่สูงกว่าอื่นๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการกำกับดูแลสถานีดำรวจอีกหลายลำดับชั้น เช่น ผู้การภาค ผู้บัญชาการตำรวจ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างบังคับบัญชาที่มีระบบสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบหลายลำดับชั้น¹³ และไม่สามารถ

¹² บทบัญญัติทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการทำให้พนักงานสอบสวนตกอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยไม่อาจขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงได้ เช่น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 78 “การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ การไม่รักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจและนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

(2) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทียกเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(3) ต้องรักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ ผู้น้อย

(5) ต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว”

¹³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 44 บัญญัติว่า “ตำแหน่งข้าราชการตำรวจมีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (2) จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (3) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (4) ผู้บัญชาการ
- (5) รองผู้บัญชาการ
- (6) ผู้บังคับการและพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
- (7) รองผู้บังคับการ และพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ
- (8) ผู้กำกับการ และพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ
- (9) รองผู้กำกับการ และพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ
- (10) สารวัตร และพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ
- (11) รองสารวัตร และพนักงานสอบสวน
- (12) ผู้บังคับหมู่
- (13) รองผู้บังคับหมู่”

ข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตนได้¹⁴ ส่งผลทำให้ระบบสั่งการมีลักษณะเป็นทีละชั้นซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานโครงสร้างขนาดใหญ่เช่นนี้

ในขณะที่หลักการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย เจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องคำนึงและยึดถือแนวทางปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ตามหลักนิติรัฐ-นิติธรรมในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติรวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายได้อย่างทั้งหมด แต่ยังประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางกฎหมายที่มีความทับถมทางวัฒนธรรมมาอย่างยาวนาน และโครงสร้างขององค์กรตำรวจที่ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา เช่น รองผู้กำกับสถานีตำรวจฝ่ายสอบสวน ผู้กำกับสถานีตำรวจ ฯลฯ เป็นผู้กำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่

เกิดเป็นความย้อนแย้งทางความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดี ผู้ที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณารับเรื่องราวร้องทุกข์ พิจารณาสำนวน รวมถึงมีความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีส่งสำนวนต่อพนักงานอัยการ แต่การทำงาน ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในความเป็นจริงกลับอยู่ในความควบคุมของผู้บังคับบัญชา ซึ่งในบางกรณีถูกมองว่าเป็นการแทรกแซงดุลยพินิจของพนักงานสอบสวน

ความคลุมเครือที่ย้อนแย้งเหล่านี้ ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่าอำนาจ การควบคุมตรวจสอบ กำกับดูแล ออกคำสั่งต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตาม ที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถควบคุมได้เพียงใด มีขอบเขตอย่างไร ก่อให้เกิดความตึงเครียดในการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องชั่งน้ำหนัก ระหว่างอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานสอบสวน กับอำนาจสั่งการ กำกับ ตรวจสอบของผู้บังคับบัญชา

หากมองย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์ขององค์กรตำรวจไทยจะพบว่า วัฒนธรรมขององค์กรตำรวจถูกฝังแน่นไปด้วยระบบบังคับบัญชาคล้ายแบบทหาร ซึ่งมีการผสมผสานของ

¹⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 78 (5) บัญญัติว่า “ต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้มีการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว”

อุดมการณ์ศักดิ์นาและอุดมการณ์แบบทหาร นำมาสู่ “วัฒนธรรมแบบทหาร” ที่แม้ว่าองค์กรตำรวจได้แยกจากกองทัพทหารในภายหลัง แต่ก็ได้ทิ้งร่องรอยความเป็นทหารไว้ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนนายร้อยตำรวจที่สอนให้ฟังคำสั่ง ระบบบังคับบัญชาแบบทหาร¹⁵ หลังจากนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาประเทศไทยได้เข้าสู่ยุค “ทุนนิยม” โดยการครอบงำของระบบเศรษฐกิจโลก และเข้าแทรกแซงทุกองค์กรทั่วประเทศ โดยเฉพาะองค์กรตำรวจที่แปรเปลี่ยนมาเป็นระบบ “วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยน”¹⁶ จนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้นหากตำรวจต้องการความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานเขาจะต้องทำตามผู้บังคับบัญชาหรือผู้อุปถัมภ์ และอยู่ในสภาวะจำยอมต่อระบบโครงสร้างขนาดใหญ่ที่กดทับการทำงานของเขอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยตรงและย้อนแย้งกับความเข้าใจที่มีอยู่โดยทั่วไปของนักกฎหมายที่มักจะเข้าใจว่าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจพิจารณาจับคดี พิจารณารวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งสั่งสำนวนคดี

แสดงให้เห็นได้ว่า นอกจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของตำรวจ ไม่ได้อิงไว้แต่เฉพาะการปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น แต่ยังมีวัฒนธรรมและโครงสร้างองค์กรตำรวจที่เข้ามาส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจด้วย โดยเป็นวัฒนธรรมย่อยท่ามกลางวัฒนธรรมใหญ่ที่ถูกสร้างขึ้นจากคุณสมบัติที่ไม่อาจมองเห็น ไม่ว่าจะเป็น แนวคิด ทศนคติ ค่านิยม ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการคงอยู่หรือการเปลี่ยนแปลงขององค์กร โดยองค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่แสดงออกซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่แตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ อย่างมาก เป็นสิ่งกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ อันเป็นรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นทางการที่ไม่ได้มีการถูกกำหนดไว้เป็นบรรทัดฐาน

¹⁵ สังคิต พิริยะรังสรรค์, “กระจายอำนาจให้ตำรวจจังหวัด สกัดอุดมการณ์ศักดิ์นา เปลี่ยนโรงเรียนตำรวจเป็น Police Academy,” ใน โรดแมปปฏิรูปตำรวจ, ประชัญชัย ดัชฎยาวัตร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา), 17-19.

¹⁶ เพิ่งอ้าง

3. สองตำแหน่งต่างมุมมอง : การแทรกแซง หรือ ตรวจสอบดูแล โดยระบบบังคับบัญชา

เพื่อทำความเข้าใจสำนึก ทศนคติ ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นได้ถึงวัฒนธรรมองค์กรตำรวจ ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth interview) เจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวน 5 นาย ในพื้นที่ภาคเหนือ แบ่งเป็น พนักงานสอบสวนผู้ปฏิบัติงาน (ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา) 3 นาย กับ รองผู้กำกับฝ่ายสอบสวนในสถานีตำรวจ และรองผู้กำกับการ (สอบสวน) ตำรวจภูธรจังหวัด (ผู้มีอำนาจบังคับบัญชา) จำนวน 2 นาย เพื่อสะท้อนมุมมองและนิตสำนึกต่อระบบบังคับบัญชา และการควบคุมสำนวนคดีอาญาที่มีความแตกต่างกันออกไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองตำแหน่ง

เพื่อความเข้าใจร่วมกัน ตามหลักพนักงานสอบสวนเป็นผู้ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน โดยการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการตาม ป.วิ.อ. ซึ่งได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ¹⁷ โดยกฎหมาย ป.วิ.อ. ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ ‘พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ’ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวน มีอำนาจหน้าที่ที่พึงปฏิบัติตามกฎหมาย โดยไม่ได้ระบุอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาสำนวนคดีในความรับผิดชอบ หรือสั่งการพนักงานสอบสวนให้กระทำหรือไม่กระทำอย่างไรในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหลักการตามกฎหมายอำนาจหน้าที่สอบสวนจึงเป็นของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเท่านั้น

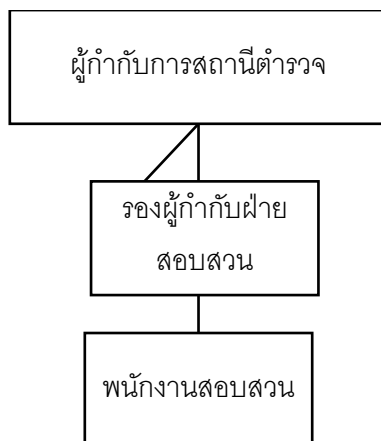
แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพนักงานสอบสวนถือเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานีตำรวจให้ถูกควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ความประพฤติ และระเบียบวินัย โดยผู้บังคับบัญชา รวมทั้งสามารถถูกให้คำปรึกษา การแนะนำ รวมถึงตลอดจนการแก้ไขปรับปรุง โดยกำหนดให้ผู้กำกับสถานีตำรวจเป็นหัวหน้าของพนักงานสอบสวน¹⁸

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6), (11), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

¹⁸ คำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 537/2555 เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งในสถานีตำรวจ, 1 ตุลาคม 2565.

http://www.pdd.police.go.th/download/2559/03_PositionAnalysis2/Command_537_2555_AuthorityPoliceStation.pdf.

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งพนักงานสอบสวนผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชานั้นมีสำนึก ความคิดเห็นต่อระบบบังคับบัญชาแตกต่างกันอย่างมาก



แผนภาพที่ 1 รูปแบบโครงสร้างอำนาจฝ่ายสอบสวน ในสถานีตำรวจ¹⁹

3.1 สำนึกของพนักงานสอบสวน หรือร้อยเวรสอบสวน ต่อระบบบังคับบัญชา

สำหรับความคิดของพนักงานสอบสวนผู้ปฏิบัติงาน หรืออาจเรียกว่าเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้น ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกมาจำนวน 3 นาย ได้แก่ คุณปิยะ (นามสมมุติ), คุณกฤษดา (นามสมมุติ), และคุณนันทวัฒน์ (นามสมมุติ) โดยสำรวจความเห็นและสำนึกของผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต่อความเห็นระบบบังคับบัญชาที่เข้ามาอยู่เหนืออำนาจสอบสวน

3.1.1 คุณปิยะ (นามสมมุติ) พนักงานสอบสวน

“ผู้บังคับบัญชาสายสอบสวน กับความเห็นทางคดีมันยังไม่ค่อยเป็นอิสระ”²⁰

¹⁹ เพิ่งอ้าง

²⁰ เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์, พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาว วัลย์นักร์ เจริญจิต, 16 กรกฎาคม 2564.

คุณปิยะ (นามสมมติ) ปัจจุบันเป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งรับราชการตำรวจเป็นเวลานานกว่า 30 ปีแล้ว โดยเรียนจบจาก กศน. ชั้นมัธยมศึกษาและสอบเข้าเป็นพลตำรวจ ก่อนจะสอบติดเป็นรองสารวัตรสอบสวน และได้เลื่อนขั้นเป็นสารวัตรสอบสวน ในช่วงเวลาการทำงานที่ยาวนาน เขาเล่าให้ผู้เขียนฟังว่า ก่อนที่แห่งพนักงานสอบสวนที่ปิยะทำงานอยู่จะถูกยุบไป เขาสามารถเลื่อนขั้นได้สูงสุดถึงผู้กำกับสถานีตำรวจ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดและเป็นความใฝ่ฝันในอาชีพการงานในชีวิตเขา แต่หลังจากแห่งถูกยุบแล้วคงไปไม่ถึงแน่ๆ ตำแหน่งสูงสุดก็น่าจะเป็นเพียงแค่รองผู้กำกับเท่านั้น

“ตอนนี้เกิดความเบื่อหน่ายละ อยากจะลาออกละ แต่ยังออกไม่ได้” นอกจากความท้อแท้อยากลาออกจากการ เนื่องจากปัจจัยปัญหาสุขภาพ สายตาแย่ เพราะการเป็นพนักงานสอบสวนมักจะใช้เวลากับคอมพิวเตอร์ทำสำนวนคดี และงานซ้ำ ๆ เดิม ๆ จำเจไม่มีความก้าวหน้า ในสายอาชีพอีกทั้งยังมีระบบบังคับบัญชาที่แทรกแซงการทำงานของตำรวจผู้ปฏิบัติงานในลักษณะต่างๆ

คุณปิยะเล่าให้ฟังถึงปัญหาความไม่เป็นอิสระของพนักงานสอบสวน ตั้งแต่ขั้นตอนรับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งกฎหมาย ป.วิ.อ. กำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ โดยปัญหาหลักในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่มักเป็นภาพลักษณ์ด้านลบของตำรวจ คือ การไม่รับคดีหรือรับลงบันทึกประจำวันไว้โดยไม่มีการบันทึกลงในสารบบคดีอาญา โดยที่การลงเลขรับคดีอาญา หรือ ‘การตัดเลข’ แม้ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เป็นวิธีปฏิบัติของตำรวจเองที่แสดงถึงการรับเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญาลงในสารบบอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจนำไปสู่การ ‘เป่าคดี’ หรือรับแจ้งความร้องทุกข์มาโดยไม่ตัดเลขและไม่ดำเนินคดีต่อไป

“ตอนนี้เรามีการตรวจคดี 4 กลุ่มอยู่ เราจะมียุทธศาสตร์บังคับไม่ให้เกินจำนวนเท่าไร ภายในรายเดือน บังคับพนักงานสอบสวน เขาจะขอร้องว่าอย่านำไปตัดเลข นโยบายเหล่านี้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ แต่เป็นการสั่งการระหว่างภายในสมมุติว่าคดีไหนที่เกิดแล้วระบบทางสืบสวนเขาจะมีว่า ถ้าขึ้นเลขแล้วจะต้องจับให้ได้นะ สมมุติว่าพนักงานสอบสวนไปรับคดี ตัดเลขคดีแล้ว มันจับไม่ได้แน่ๆ เลย เขาก็จะเขม่นกัน”

เหตุผลอย่างหนึ่งที่พนักงานสอบสวนไม่บันทึกคดีลงในสารบบคดีอาญา สำหรับคดีที่อาจพุดคุยไกลเกลี่ยได้ หรือคดีเล็กน้อยบางประเภท ไปจนถึงคดีร้ายแรงที่อาจยังไม่รู้ตัวผู้กระทำ

ความผิด คือ เมื่อบันทึกคดีลงในสารบบแล้วคดีดังกล่าวจะต้องถูกติดตามความคืบหน้าและอาจมีการเร่งรัดคดีจากผู้บังคับบัญชา สามารถบ่งบอกถึงคติคงค้างหรือคติล้ำซ้ำของพนักงานสอบสวน

อีกทั้งการตัดเลขคดีดังกล่าวจะส่งผลต่ออัตราความสำเร็จในการจับกุมผู้กระทำความผิดของคดีอาญา และควบคุมอัตราของคดีอาญาให้เป็นไปตามนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย พนักงานสอบสวนจึงมักถูกผู้บังคับบัญชา ‘ขอ’ ในลักษณะไม่เป็นทางการ เพื่อไม่ให้หน้าคดีที่มีผู้เข้ามาร้องทุกข์ไปตัดเลขคดีอาญา เพื่อจะกดเลขอัตราคดีอาญาให้เป็นไปตามนโยบาย โดยนโยบายต่าง ๆ ก็ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แต่เป็นการสั่งการภายในหน่วยงานองค์กรเท่านั้น อย่างกรณีคดีที่ยังจับกุมตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ หากตัดเลขไปก็อาจถูกเขม่นกัน หรือการถูกกดดัน ยกตัวอย่างกรณีเช่น หากพนักงานสอบสวนทำการตัดเลขคดีอาญาในคดีผู้เสียหายแจ้งความว่าถูกโจรจี้บ้านแล้ว ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ฝ่ายสืบสวนก็จะมีปัญหาเนื่องจากไม่สามารถจับกุมตัวคนร้ายได้ ส่งผลให้อัตราการจับผู้ร้ายสำเร็จของฝ่ายสืบสวนก็จะลดลงด้วย ส่วนใหญ่จึงขอให้ตัดเลขคดีอาญาหลังจากจับผู้ร้ายได้แล้วเสียก่อน

ปิยะแสดงความไม่เห็นด้วยกับการกดเลขคดีที่ไม่เป็นความจริงสักเท่าไรนัก เพราะการรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ไว้โดยไม่บันทึกในสารบบก่อให้เกิดความซับซ้อนในการทำงาน และอัตราความสำเร็จก็ไม่ตรงกับความเป็นจริง ในความจริงแล้วควรมีการบันทึกข้อมูลไว้ทุกคดีที่มีผู้เข้ามาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหาจริงเสียมากกว่า

นอกจากนี้ในขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปรายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก็ยังเป็นปัญหา เนื่องจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเจ้าของสำนวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนคดีและมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ แต่เมื่อเสนอสำนวนถึงหัวหน้างานสอบสวนหรือผู้กำกับ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามสายงาน เขาอาจจะเปลี่ยนความเห็นของพนักงานสอบสวนก็ได้ โดยปิยะมีความเห็นว่าหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับมีความเห็นอย่างไรก็เอามาเสียในสำนวนเพิ่มเติมเข้าไป ไม่ใช่เป็นการมาแก้ไขหรือดึงความเห็นของพนักงานสอบสวนออกเอง มันจึงจะมีอิสระต่อกัน *“ตอนนี้นั่นก็ยังไม่มีอิสระมาก เพราะมันถูกลือไปด้วยตรงนี้”*

ปิยะทราบดีอยู่แล้วว่าตนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดี เขามีอำนาจในการพิจารณาถึงความเห็นในสำนวนคดีของตนเอง ซึ่งมีหน้าที่ในการทำความเห็นสมควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องและส่งสำนวนต่อพนักงานอัยการพิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตามเมื่อพนักงานสอบสวนทำ

ความเห็นแล้วผู้บังคับบัญชาเห็นแย้ง ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาก็อาจจะแก้ไขหรือนำความเห็นของพนักงานสอบสวนออก ไปก่อนจะส่งให้กับพนักงานอัยการ ซึ่งในฐานะของพนักงานสอบสวนผู้รวบรวมพยานหลักฐานทำสำนวนคดีขึ้นมาเขามีความรู้สึกถูกแทรกแซงการทำความเห็นของตนเอง

นอกจากนี้ปิยะยังเล่าให้ฟังว่าเคยถูกผู้บังคับบัญชาฝากคดีรถชนให้ดูแล “ช่วยดูให้หน่อยว่าคันนี้ผิดคันนี้ถูก” ทางออกของปิยะคงจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามพยานหลักฐานและก็ให้เจรจา กัน เขารู้สึกว่าการมีความเห็นขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องปวดหัว เขาเลือกที่จะหลีกเลี่ยงไม่มีปัญหาขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกับผู้บังคับบัญชาจะดีที่สุดในการทำงานอย่างราบรื่น

3.1.2. คุณกฤษฎา (นามสมมุติ) รองสารวัตรสอบสวน²¹

“อย่างผู้บังคับบัญชาก็เป็นระบบฟังคำสั่ง ถ้าเราได้แย้งก็...เออ ก็ต้องปฏิบัติตาม คำสั่งผู้บังคับบัญชา”

คุณกฤษฎา (นามสมมุติ) สารวัตรสอบสวน รับราชการตำรวจมา 35 ปี โดยรับราชการตำรวจมาตั้งแต่ชั้นประทวน ก่อนจะทำงานไปด้วยและเรียนจบชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยเปิดแห่งหนึ่ง สอบเข้าได้เป็นรองสารวัตรสอบสวน และได้เลื่อนขั้นเป็นสารวัตรสอบสวนในสถานีตำรวจภูธร

กฤษฎาเล่าให้ผู้เขียนฟังถึงเบื้องหลังชีวิตเล็กน้อยว่าเขามีพื้นเพครอบครัวเป็นชาวลาวนา พอสอบได้ตำรวจชั้นประทวนก็เคยย้ายไปอยู่หลายสถานีตำรวจหลายจังหวัด ก่อนที่แห่งพนักงานสอบสวนจะถูกยุบไป เขายังเคยตั้งความหวังว่าจะขึ้นถึงตำแหน่งรองผู้กำกับ แต่ตอนนี้ไม่ว่าเขาจะพยายามแค่ไหน ทำสำนวนมากเพียงใดก็ไม่มีผลต่อการขึ้นตำแหน่ง ทำให้เขารู้สึกท้อถอยหมดกำลังใจ เพราะไม่ว่าเขาจะพยายามมากเพียงใดก็ยากที่จะไปถึงเป้าหมาย

สำหรับการพูดคุยกับกฤษฎา สิ่งแรกที่เขาเขียนรู้สึกได้คือเขารู้สึกเหน็ดเหนื่อยท้อแท้กับการทำงานพนักงานสอบสวนอย่างมาก ถ้าเลือกได้ก็คงกลับไปเป็นชั้นประทวนเหมือนเดิม เขารู้สึก

²¹ เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์, พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นักร์ เชนร่วมจิต, 25 กรกฎาคม 2564.

หนักใจกับการทำงานทั้งทางการถูกกดดันจากผู้บังคับบัญชา ทั้งประชาชนที่มาใช้บริการที่อาจไม่พึงพอใจกับการทำงานของตำรวจ สิ่งเดียวที่เป็นเกราะกำบังป้องกันตัวของเขาไม่ให้ถูกเล่นงานหรือร้องเรียน คือการทำตามตัวบทกฎหมายให้ได้มากที่สุด นับวันรอนจนเกษียณอายุราชการเสียที

“รับคำร้องทุกข์ก็โดนเจ้านายด่า ถ้าไม่รับก็โดนร้องเรียนว่ารับคำร้องทุกข์ช้าก็โดนภาคทัณฑ์ ยิ่งคดีจางยิ่งร้องเรียนบ่อย พวกเรารับคำร้องทุกข์ช้าหรืออะไรต่าง ๆ ก็โดนทุกคนนะ โดนร้องเรียนกันจนเป็นเรื่องปกติ”

ในสถานีตำรวจที่ภรรยาทำงานอยู่ ผู้บังคับบัญชามีการพยายามกดเลขคดีอาญาให้อยู่ในอัตราที่น่าพึงพอใจ ทำให้บางครั้งหากมีการรับแจ้งความจากผู้เสียหายลงบันทึกคดีในสารบบคดีอาญา (ตัดเลขคดี) สำหรับคดีที่ต้องการกดเลขไว้ พนักงานสอบสวนอาจถูกผู้บังคับบัญชาดำเนินการได้ ทำให้เขาจะต้องรับแจ้งความไว้โดยไม่ลงสารบบคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตามเขาก็กังวลอยู่เสมอว่าการไม่รับคดีเขาอาจถูกร้องเรียนว่ารับคำร้องทุกข์ช้า และอาจโดนลงโทษภาคทัณฑ์

“ตอนนี้เป็นระบบคำสั่ง ถ้าเราทำความเห็นทางคดีสั่งฟ้อง เจ้านายสั่งไม่ฟ้องอ้าว ก็เกิดผิดใจละ เจ้านายหลุมดำจะเขม่นเราอยู่ละ ไม่พอใจก็หาทางกลั่นแกล้งละ ไม่ผิด สมมติผิดนิดเดียวก็จะเพิ่มละ”

การปฏิบัติหน้าที่ตามระบบบังคับบัญชาของภรรยา เขามีความรู้สึกว่าจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างขัดไม่ได้ แม้ว่าเขาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม มิเช่นนั้นอาจส่งผลกระทบต่างๆ ต่อหน้าที่การงานของเขาและสร้างความลำบากในการทำงานและการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการโดนเกลียดชังหน้า โดนกลั่นแกล้ง จ้องเล่นงานหากทำงานเกิดข้อผิดพลาดเล็กๆ น้อยๆ ผู้บังคับบัญชาก็อาจหาช่องเล่นงานให้เป็นเรื่องขึ้นมาได้ และส่งผลต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ภรรยาเล่าว่าเขาเคยมีประสบการณ์ไม่เคยถูกเสนอขึ้นเงินเดือนให้เลย ทั้งที่มีผลงานที่ดีซึ่งน่าจะเกิดจากความไม่พอใจของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อเขา

“โดนตำหนิแล้วก็ต้องโดนเรียกไป เราก็ต้องตามยอม ขัดไม่ได้ มันไม่ดุลพินิจตามความถูกต้อง มันอยู่เหนือกว่าเรา”

นอกจากนี้เขายังแสดงความไม่เห็นด้วยที่มีการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาที่มาจากสายงานอื่นขึ้นเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน “บางที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้อยู่สายพนักงานสอบสวน อยู่สายไหนไม่รู้ เข้ามาโดยช่องทางของเขาแล้วแต่ความสามารถ เลยเป็นปัญหามาจนทุกวันนี้”

การมี “นาย” หรือผู้บังคับบัญชาที่ไม่เข้าใจลักษณะการทำงานของสายงานกฎหมาย หรือแม้แต่ไม่ได้เรียนจบนิติศาสตร์ หรือผ่านการอบรมกฎหมายมาให้ดี อาจทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน และแม้แต่ผู้ได้บังคับบัญชาเองก็ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น

“ถ้าเกิดแสดงความคิดเห็นไปไม่เข้าหูหลุมดำก็เรียบร้อยเลย ถ้าหลุมดำรับฟัง ก็ดี ยิ่งไม่มาจับสายสอบสวนยิ่งไม่ต้องพูดถึงเลย พูดไปก็เข้ามามาหาที่ตัวเราเอง หลายคนก็มีความรู้ความสามารถอยากที่จะแสดงให้หน่วยงานเราพัฒนา การพูดอะไรก็ต้องมีความระมัดระวัง”

ในสำนึกของกฤษฎาเอง เขาไม่สามารถแม้แต่จะแสดงความคิดเห็นที่อาจเป็นการขัดใจ หรือไม่เห็นด้วยกับผู้บังคับบัญชาได้ โดยเขาจะต้องระมัดระวังอย่างมาก หากจะแสดงความคิดเห็นอะไรที่ไปขัดใจ มิฉะนั้นอาจทำให้ตัวเองจะต้องเดือดร้อน ยิ่งกว่านั้นผู้บังคับบัญชาที่ไม่ได้มาจากสายงานสอบสวน อาจทำให้ไม่เข้าใจงานของฝ่ายสอบสวนและทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่กับผู้ได้บังคับบัญชาได้

“บางที่เจ้านายฝากมา คิดว่าเราก็คทำได้ แต่ถ้าไม่เข้าหลักกฎหมายขึ้นมาก็เข้าเราก็ 157 อยู่ละ เราก็อพยายามกันตัวเอง แต่ความไม่พอใจเจ้านายก็อีกส่วนหนึ่ง เวลาขึ้นโรงขึ้นศาลนะใครโดน เราก็คเป็นคนโดน”

จากประสบการณ์ของกฤษฎาเคยถูกผู้บังคับบัญชา ‘ฝาก’ งานให้จัดการ ซึ่งตัวเขาเองซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีไม่เข้าหลักกฎหมาย และไม่น่าจะเป็นความผิดอาญา แต่เขารู้สึกถูกกดดันอย่างหนักจากทั้งทางผู้บังคับบัญชา และเขาก็กังวลเหลือเกินว่าหากเขาทำตามผู้บังคับบัญชาสั่ง ที่เป็นลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เขาก็อาจถูกดำเนินคดีเสียเอง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 โดยที่ตัวเขาเองที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบไม่ว่าโดนฟ้องร้องหรือร้องเรียน ลงโทษต่าง ๆ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ต้องมารับผิดชอบกับเขาด้วย

“บางครั้งจะรับคำร้องทุกข์ เราไปก็ไปโผล่คดีภาค ก็ต้องเรียกผู้บริหารไปชี้แจง เรียกพนักงานสอบสวนไป ถ้าไม่รับคำร้องทุกข์ ก็ย้อนแย้งอีก ถ้าหากเราไม่รับคำร้องทุกข์ผู้เสียหายมาร้องเรา ดัดเลขข้าก็โดนอีกทั้งขึ้นทั้งลง กระบวนการยุติธรรมไม่รู้จะเอาแบบไหน มันมีปัญหา พนักงานสอบสวนก็มักจะ

โดนภาคทัณฑ์ กำลังใจก็ไม่ค่อยมี ผู้บริหารก็รู้แต่ทำอะไรไม่ได้ คิดว่าเป็นเวรกรรมก็พอแล้ว”

กฤษฎาพยายามจะอธิบายให้เห็นว่าหากมีการรับคำร้องทุกข์และบันทึกในระบบสำนวนคดีอาญา จะมีการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาหลายลำดับชั้น ไม่แต่เฉพาะในสถานีดำรวจนั้นๆ แต่ถูกตรวจสอบจนกระทั่งตำรวจภูธรภาคหรือแม้แต่ลำดับชั้นที่สูงกว่า ก็จะสอบถามหากคดีไม่มีความคืบหน้า ผู้บังคับบัญชาและพนักงานสอบสวนก็อาจถูกเรียกไปสอบถาม ไปชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาระดับที่สูงกว่า ดังนั้นผู้บังคับบัญชาในสถานีดำรวจจึงพยายามมีการกดเลขคดี หรือ ตัดเลขคดีต่อเมื่อสามารถทำคดีจนลุล่วงไปได้ เช่น สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ฯลฯ แต่หากพนักงานสอบสวนรับแจ้งความโดยไม่บันทึกคดีในสารบบ ตัวเขาเองก็อาจถูกร้องเรียน ถูกภาคทัณฑ์ ซึ่งในบางกรณีแม้แต่ผู้บังคับบัญชา หรือ นาย ที่สั่งเขาก็ไม่สามารถช่วยได้ จนกระทั่งทุกวันนี้คิดว่า เป็นเวรกรรมที่ได้มาทำงานเป็นพนักงานสอบสวน

3.1.3. คุณนันทวัฒน์ (นามสมมุติ) สารวัตรสอบสวน²²

คุณนันทวัฒน์ สารวัตรสอบสวน ก่อนหน้าที่จะมารับราชการสอบนายสิบตำรวจ และเรียนจบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ นันทวัฒน์เป็นพนักงานสอบสวนที่อายุไม่มากนัก เขายังมีความหวังและรู้สึกสนุกกับการทำงานเป็นพนักงานสอบสวน รู้สึกมีความสุขเวลาช่วยไถ่เกลี้ย ช่วยให้ประชาชนเกิดความสงบสุข แต่ถึงอย่างไรก็ตามเขาก็ไม่ได้คาดหวังความสำเร็จในสายอาชีพเท่าไรนัก เขารู้สึกพอใจกับตำแหน่งและยศที่มีโดยไม่คิดอยากผลักดันตนเองไปอยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้น

“เรารู้มันมีวามันมีออเดอร์มา เราทำตัวลำบาก เราก็ต้องมาพยายาม ทำให้มันออกไปตามออเดอร์ให้ได้มากที่สุด ไม่ได้หมายความว่าให้เราเปลี่ยนผิดเป็นถูก แต่มันก็เหนื่อย”

²² เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์, พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาว วัลย์นักร์ เชนร่วมจิต, 17 กรกฎาคม 2565.

“ส่วนมากที่แทรกแซงเนี่ยเขาก็จะขอให้เรา ชิกแซก จะขอให้เราช่วยนั่นแหละ คำว่าช่วยในที่นี้ไม่ใช่หมายความว่าเปลี่ยนตำแหน่ง แต่ทำให้มันเทาๆ ให้มันแบบๆ ไถๆ แบบให้เขาพอใจที่สุด โดยที่อีกฝั่งหนึ่งนั้นไม่กระทบมากด้วย”

นั่นหัวหน้าเล่าถึงประสบการณ์ทำงานที่มักถูกผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำตาม ‘ออเดอร์’ อยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการฝากคดี หรือการทำให้ผลของคดีเป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจ โดยลักษณะที่เป็นการแทรกแซงขอให้ ‘ชิกแซก’ ให้ได้ผลตามที่ผู้บังคับบัญชาต้องการ โดยที่การออเดอร์ที่มีความเสี่ยง ผู้บังคับบัญชาก็มักจะไม่มีทั้งร่องรอยลายลักษณ์อักษรเอาไว้แต่จะมีการโทรหา หรือเดินมาคุยด้วย

นั่นหัวหน้าได้ เล่าต่อไปว่าหากพนักงานสอบสวนขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตาม ‘ออเดอร์’ เหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นข้อด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็อาจไม่เกิดปัญหาโดยตรง แต่คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าอาจเกิดผลกระทบต่อเขาในทางอ้อมอื่น ๆ “ถ้าเกิดดี๊อไม่ทำตามนายเค้าก็จะจำเรา อันนี้คือผลกระทบทางอ้อม มันก็มีผลต่อการทำงาน”

“ประเด็นก็คือ ปิดโอกาสมากกว่า สมมุติโอกาสจะขึ้นตำแหน่ง มีไอ้สองคน มีเรากับไอ้คู่แข่งเพื่อนเรา แล้วนายไม่ชอบเราแบบนี้ ซึ่งเป็นดุลยพินิจ เขาไม่ได้บอกหรอกว่า เขาเลือกอีกคนหนึ่งเพราะว่าอะไร เขาไม่เลือกเราเพราะว่าอะไรเขาไม่บอก แต่เป็นดุลยพินิจ”

ความรู้สึกจะต้องปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาเป็นหลักเนื่องจากเกรงว่าจะมีผลกระทบต่องาน และการเลื่อนตำแหน่ง ถ้าหากขัดขึ้นหรือดี๊อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือ “ออเดอร์” อาจเรียกได้ว่าเป็นการปิดโอกาสทางการขึ้นตำแหน่งหรือความก้าวหน้าทางอาชีพของตนเอง เพราะการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งจะมีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจพิจารณา ทั้งนี้ นั่นหัวหน้าก็รู้ว่าหากปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่เบี่ยงเบน และเกิดปัญหาขึ้น เขาอาจถูกดำเนินคดีหรือลงโทษตามระเบียบต่าง ๆ

ทั้งนี้กรณีส่วนใหญ่ที่มีการออเดอร์ นั่นหัวหน้ามักจะยอมทำตามผู้บังคับบัญชา เพราะเชื่อว่าผู้บังคับบัญชาจะเข้าใจและสามารถปกป้องเขา “นายบางคนก็เซฟเราเพราะว่ารู้ว่าการงานเป็นยังไง เขาคำนึงถึงคนหน้างานว่ามันก็นั่นใจที่ต้องพูดจา ไกลเกลี้ย หรือจะทำเรื่องให้มันดีขึ้น

ในทางที่เขาต้องการ”²³ และแม้ว่านั่นทวัฒน์จะงานทำตามที่เขาบังคับบัญชา “อเดอร์” มา เขาก็รู้สึกไม่ได้รับผลกระทบมากมายนักเพราะมีผู้บังคับบัญชาคอยช่วยเหลือ เพียงแต่อาจรู้สึกอึดอัดใจที่จะต้องคอยรับหน้า รับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งก็ไม่ได้มีปัญหาทางด้านกฎหมาย เพราะสุดท้ายแล้วไม่ว่าเขาจะรวบรวมสำนวนและมีความเห็นสมควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาสำนวนอีกครั้งหนึ่งอยู่ดี

3.2. สำนักของผู้บังคับบัญชาพนักงานสอบสวน ต่อระบบบังคับบัญชา

สำหรับมุมมองเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชา 2 นาย ได้แก่ คุณอมรเทพ (นามสมมุติ) รองผู้กำกับฝ่ายสอบสวน และ คุณอนก (นามสมมุติ) ตำแหน่งรองผู้การ (สอบสวน) โดยทั้งสองคนมีจุดร่วมเดียวกันคือเรียนจบจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจเหมือนกัน ก่อนจะเข้าทำงานเป็นพนักงานสอบสวนและได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นรองผู้กำกับและการและรองผู้การ

3.2.1. คุณอมรเทพ (นามสมมุติ) รองผู้กำกับฝ่ายสอบสวน²⁴

คุณอมรเทพ (นามสมมุติ) รองผู้กำกับฝ่ายสอบสวน รับราชการตำรวจมา 17 ปี เรียนจบจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ หลังจากนั้นก็รับราชการตำรวจมาตลอด เคยดำรงตำแหน่งรองสารวัตรสืบสวนและป้องกันปราบปราม และหัวหน้าชุดปราบปรามยาเสพติด ก่อนที่จะมาบรรจุเป็นพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่ง อมรเทพเล่าให้ฟังว่าเหตุที่ย้ายมาทำงานเป็นพนักงานสอบสวน เพราะตำแหน่งสืบสวน ป้องกันปราบปรามเดิมมีความเสี่ยงด้านชีวิตและร่างกายอย่างมาก การเป็นพนักงานสอบสวนได้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องเสี่ยงไปปะทะกับคนร้าย เขาจึงเลือกจะอยู่ในตำแหน่งนี้เพื่อบริการประชาชน และเขาจะรู้สึกมีความสุขอย่างมากเมื่อได้ทำคดีที่ทั้งสืบสวนและสอบสวนคดีที่มีความซับซ้อนจนผู้เสียหายได้รับการเยียวยา

“ตำรวจทุกอย่างต้องมีสายบังคับบัญชา ไม่อย่างนั้นจะไม่สามารถควบคุมกันได้เลยต้องมีสายการบังคับบัญชา”

²³ เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์, พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นักร์ เชนร่วมจิต, 17 กรกฎาคม 2565.

²⁴ เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์, พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นักร์ เชนร่วมจิต, 17กรกฎาคม 2565.

อมรเทพมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบบังคับบัญชา ว่าระบบบังคับบัญชามีความสำคัญอย่างยิ่งต่องานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อการควบคุม สั่งการ ตรวจสอบให้เป็นไปตามนโยบายและเพื่อความยุติธรรมในสังคม ไม่อย่างนั้นจะไม่สามารถกำกับดูแลการทำงานของพนักงานสอบสวน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีกมาก

“สุดท้ายแล้วหัวหน้าพนักงานสอบสวน คือ ท่านผู้กำกับจะมีความเห็นแย้งก็แล้วแต่ ก็ส่งให้อัยการพิจารณา ไม่ได้เกี่ยวกันว่ามีความเห็นแย้งหรือไม่”

สำหรับความเห็นต่อระบบบังคับบัญชาที่เข้าไปกำกับดูแลถึงการทำสำนวนคดีของพนักงานสอบสวน อมรเทพเห็นว่าดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการทำความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีไม่ได้มีความสำคัญเท่าไรนัก เนื่องจากไม่ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นไม่ตรงกันกับผู้บังคับบัญชา หรือแม้แต่ไม่ตรงกับผู้กำกับก็ตาม เพราะอย่างไรก็ดี สำนวนคดีจะถูกสรุปและส่งไปยังพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาอยู่ดี หากอัยการสั่งไม่ฟ้องก็จะจบที่ชั้นอัยการ ไม่ใช่ชั้นของพนักงานสอบสวน และหัวหน้าของพนักงานสอบสวนคือผู้กำกับ การทำความเห็นควรจะต้องเป็นไปตามหัวหน้างานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว

3.2.2. คุณอนnek (นามสมมุติ) ตำแหน่งรองผู้การ(สอบสวน)²⁵

คุณอนnek รองผู้กำกับการ(สอบสวน) รับราชการตำรวจมา 32 ปี อยู่กลุ่มงานสอบสวนมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานที่ตำรวจภูธรในสังกัด รับมอบหมายในหน้าที่บริหารจัดการด้านการสอบสวน และเป็นตัวแทนรับผิดชอบในการไปประชุมแทนกับส่วนราชการภายในจังหวัด อนnekเล่าให้ฟังถึงพื้นเพของตนเองว่าครอบครัวมีฐานะไม่ดีนัก มีหนี้สินจึงสอบเข้าเป็นตำรวจชั้นประทวน เมื่อทำงานได้ 2 ปีจึงตัดสินใจสอบเข้าโรงเรียนนายร้อยตำรวจเมื่อจบการศึกษาก็ปฏิบัติหน้าที่จนเลื่อนยศ เลื่อนขั้นมาถึงยศพันตำรวจโท ความสุขในการทำงานของคุณอนnek คือทุกครั้งที่ได้ช่วยเหลือชาวบ้านจนปัญหาได้ถูกแก้ไข

“การที่ตำรวจในสายงานพนักงานสอบสวนมียศ ตำแหน่งและการเลื่อนตำแหน่งแบบสายบังคับบัญชานั้นมองว่าเป็นแนวคิดที่ดี เพราะจะสามารถปกครอง บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จคือการอำนวย

²⁵ เก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์, พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาว วลัยลักษณ์ วรรณจิต, 12 กรกฎาคม 2564.

*ความยุติธรรมให้แก่ประชาชนคู่กรณีได้อย่างเต็มที่ หากไม่มีชั้นยศก็จะมี
ความเกรงอกเกรงใจกันให้ความเคารพต่อกัน”*

อเนกพยายามอธิบาย เน้นย้ำการทำงานในสถานตำรวจภูธรนั้นได้ให้ความสำคัญกับการพยายามปฏิบัติหรือสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล ทุกอย่างที่ตั้งการหรือได้มอบหมายมาให้ปฏิบัติและรวมทั้งนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) ทุกอย่างก็มีจุดประสงค์เพื่อการเป็นองค์กรเพื่อประชาชนทั้งสิ้น และยังสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งยังเป็นการตีหากผู้ได้บังคับบัญชาไม่มีปัญหาขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาเพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการทำงานอย่างมาก จึงต้องมีความเคารพผู้บังคับบัญชาด้วย

ตั้งแต่ตนเข้ารับราชการตำรวจมา ไม่เคยมีข้าราชการตำรวจคนใดที่ขัดแย้ง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาภาค หากจะขัดแย้งกันน่าจะเป็นความขัดแย้งทางความคิดที่ไม่ได้แสดงออกมาให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ ยกตัวอย่างเช่น การไม่เห็นด้วยกับนโยบายของผู้บังคับบัญชาภาค อาจจะเป็นการกล่าวหรือพูดคุยออกความเห็นกับเพื่อนร่วมงาน หรือบุคคลสนิทสนมที่ใกล้ชิดเท่านั้น คล้ายกับการเป็นระบายความในใจหรือความเห็นให้คนอื่น ๆ รับทราบ ในที่สุดแล้วอเนกก็เห็นว่า ไม่มีอะไรที่เกิดผลในทางร้ายต่อตัวผู้ได้บังคับบัญชา และเขาก็สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายเป็นปกติไป

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นระดับผู้บังคับบัญชา ให้ความสำคัญต่อระบบการบังคับบัญชาและระบบสั่งการสูงมาก โดยไม่คิดเห็นว่าระบบบังคับบัญชาจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการแทรกแซงดุลยพินิจการสรุปสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนผู้ปฏิบัติงาน แต่เป็นลักษณะของการควบคุม ดูแล ตรวจสอบการทำงาน ไม่ให้มีอิสระมากเกินไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติรัช และเพื่อให้เกิดความสงบสุขของประชาชนในสังคม

4. สำนักต่างมุมมอง : วัฒนธรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้ระบบบังคับบัญชา

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจะเห็นได้ว่าระบบบังคับบัญชาได้เข้ามาควบคุม กำกับดูแล หรือ แม้แต่ที่เรียกว่าการแทรกแซงนั้นสามารถเข้ามาอยู่ในแทบจะ ‘ทุกขั้นตอน’ การทำงานของ พนักงานสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ตัดเลขาคดีอาญา การไกล่เกลี่ยคู่ความ การรวบรวมพยานหลักฐาน การพิจารณาสำนวน หรือสรุปความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยัง พนักงานอัยการไม่ว่าจะโดยการ ‘ขอ’ การ ‘ฝาก’ การ ‘ออเดอร์’ แล้วแต่จะมีชื่อเรียก ส่วนมากจะ ทำในลักษณะไม่เป็นทางการและในกรณีที่อาจมีความเสี่ยงต่อความผิด ก็มักจะไม่ทำให้ปรากฏ หลักฐาน

สะท้อนให้เห็นถึงพนักงานสอบสวนสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบบังคับบัญชาที่เข้ามา กำกับพนักงานสอบสวนในปัจจุบัน พบว่าพนักงานสอบสวน ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชามีสำนึกต่อระบบบังคับบัญชาที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยผู้ใต้บังคับบัญชามีสำนึกต่อ ระบบบังคับบัญชาเป็นแบบ “ยอมจำนน” ต่อผู้บังคับบัญชา หลีกเลี่ยงไม่โต้แย้งหรือแม้แต่เสนอ ความคิดเห็นที่ขัดแย้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่จำเป็น แม้ในบางครั้งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งที่นอกเหนือ กฎหมายหรือมีคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การ ‘ออเดอร์’ หรือ ‘ฝากจัดการ’ ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานไม่เห็นพ้องด้วยก็ยากที่จะไม่ปฏิบัติตาม เพราะหากขัดขึ้นอาจได้รับผลกระทบต่อน หน้าที่การงานทั้งทางตรงและทางอ้อมได้ อีกทั้งอาจส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในสายอาชีพ การเลื่อนขั้น หรือการแต่งตั้งโยกย้ายต่าง ๆ เนื่องจากผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการประเมิน การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลต่อการทำงานโดยตรง แต่หากยอมปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาอาจเข้ามา ช่วยเหลือในกรณีที่เกิดปัญหา ทำให้เขาได้รับผลกระทบน้อยลงหรือไม่ได้รับผลกระทบเลย

ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาระดับรองผู้กำกับและผู้กำกับการมองว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้อง ปฏิบัติตามหัวหน้า เพื่อง่ายต่อการควบคุมสั่งการ และการปกครอง ตรวจสอบการปฏิบัติงานให้มี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเป้าหมาย นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นระบบบังคับ บัญชา และการปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง การพูดคุยกับผู้บังคับบัญชา มักจะเลี่ยงไม่ใช้คำว่า “แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน” ในการตอบคำถาม แต่ เป็นหน้าที่ของเขาโดยตรง ในการตรวจสอบ กำกับดูแลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้พนักงาน สอบสวนทำงานอยู่ในความเรียบร้อยและเป็นบรรทัดฐานอย่างเดียวกัน

ปัจจัยหลักที่ผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนอย่างมากในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งหรือ “ออเดอร์” หรือการ “ฝาก” ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องทำตามหรือกระทำทางหนึ่งทางใดเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจ ไม่ว่าจะเป็นการเพื่อกันตนเองไม่ให้ถูกเพ่งเล็ง กลั่นแกล้ง หรือเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพการทำงาน พิจารณาเลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะยอมจำนนต่อระบบบังคับบัญชานี้แทบทั้งสิ้น อีกทั้งเมื่อทำตามแล้วผู้บังคับบัญชาที่ติมักจะปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาหากจะต้องเดือดร้อนจากคำสั่งของตน ทำให้เกิดความเชื่อใจกันและกัน

นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนอาจถูกแทรกแซงการทําสืบสวนคดีโดยผู้บังคับบัญชา อย่างเช่น การถูกเปลี่ยนความเห็นสมควรสั่งไม่ฟ้อง เป็นความเห็นสมควรสั่งฟ้อง หรือความเห็นสมควรสั่งฟ้อง เป็นความเห็นสมควรสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งแม้ว่าพนักงานสอบสวนหลายคนมองว่าเป็นการแทรกแซง แต่ก็ไม่กล้าขัดขึ้น เพราะสุดท้ายแล้วสำนวนคดีก็จะถูกเสนอต่อพนักงานอัยการในการทำความเห็นฟ้องหรือไม่ฟ้องอีกชั้นหนึ่ง เพราะฉะนั้นคงไม่มีประโยชน์มากนักในการขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาเท่าไรนัก

ความคิดเห็นสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมปกครองแบบสายบังคับบัญชาไทย โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีลักษณะการบังคับบัญชาแนวดิ่งหลายระดับชั้นจำนวนมาก โดยผู้ใต้บังคับบัญชาเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนายหรือผู้บังคับบัญชา ด้วยเหตุผลทางด้านความก้าวหน้าในอาชีพการงาน อาจนำไปถึงการเป็นที่ชื่นชมของผู้บังคับบัญชาที่จะส่งผลต่ออาชีพผู้ที่ขัดขึ้นหรือดื้ออาจไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงแต่ได้รับผลกระทบทางอ้อม ถูกเพ่งเล็ง ถูกเขม่นหรือไม่ชอบชู้หน้า ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ก้าวหน้าและอาจถูกกลั่นแกล้ง ซึ่งเป็นลักษณะของ “วัฒนธรรมอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยน” เป็นลักษณะการพึ่งพาผู้บังคับบัญชา โดยอาจได้ผลประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง มีลักษณะที่ผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ใช่ลักษณะของโครงสร้างหรือกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เนื่องจากการปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่ปฏิบัติตามอาจส่งผลต่อเขาไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง จึงเลือกทางปฏิบัติตามเพื่อลดผลกระทบให้ได้มากที่สุด

นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนแทบทุกคนที่ผู้เขียนสัมภาษณ์มา มักจะเป็นหัวหน้าครอบครัว มีภาระทางครอบครัวที่จะต้องดูแล บางคนมีลูกที่จะต้องเลี้ยงดูเป็นสิ่งสำคัญในชีวิต หากเขาถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษภาคทัณฑ์ ถูกตัดเงินเดือน ไม่มีความก้าวหน้าหรือแม้แต่ถูกโยกย้าย จะส่งผลต่อชีวิตและครอบครัวของเขาอย่างมาก ยิ่งกว่านั้นพวกเขามักไม่มีความคิดจะ

ประกอบอาชีพอื่นเพราะทำงานเป็นตำรวจมากเป็นเวลานานเกือบจะทั้งชีวิต ดังนั้นการ “อยู่เป็น” จึงสำคัญต่อชีวิตการทำงานของพวกเขา แม้จะต้องทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างที่ไม่ได้แย่งจะดี ที่สุด

ปฏิเสธไม่ได้ว่าวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์กรตำรวจ เป็นส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ซึ่งมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์กรด้านการสรรหา แต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร กระทั่งถูกกำหนดไว้ในคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ส่งผลให้ ผู้บังคับบัญชาหรือ ‘นาย’ มีหน้าที่เข้าควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแล รวมตลอดจนถึงการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

การทับถมทางวัฒนธรรมอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยนเป็นเวลานานสะท้อนการแทรกแซงบังคับใช้กฎหมายของพนักงานสอบสวนให้เห็นได้ในปัจจุบัน ถึงปัญหาด้านอิสระในการทำงานหรือการใช้ดุลยพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชา แรงกดดันของการทำงานภายใต้การสั่งการของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะในกรณีผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย หรือมาจากสายงานอื่น อาจไม่เข้าใจการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน อาจทำให้เกิดปัญหาการ ‘ออเดอร์’ หรือ ‘ฝากงาน’ ที่อาจขัดต่อกฎหมายและสร้างความลำบาก อึดอัดใจให้แก่พนักงานสอบสวน ผู้ปฏิบัติงาน แต่ถึงอย่างไรผู้ใต้บังคับบัญชาก็จำยอมต่อระบบบังคับบัญชาดังกล่าว

วัฒนธรรมอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยนดังกล่าว ยังสะท้อนถึงวัฒนธรรมการรักษา “กฎลับ” ภายในที่บุคลากรภายในองค์กรจะต้องปฏิบัติตามกัน เช่น กรณีคดีอาญา หรือการขอให้ปฏิบัติตามออเดอร์ หากไม่ปฏิบัติตามก็ไม่อาจอยู่ในองค์กรได้อย่างราบรื่น ซึ่งอาจมีตัวกลางเพื่อให้เกิดความเชื่อถือว่าใจกันระหว่างผู้บังคับบัญชา ลดการควบคุมจากภายนอกองค์กรให้ได้มากที่สุด และตรวจสอบ ควบคุมกันเองภายในสายบังคับบัญชา

5. สรุปและข้อเสนอแนะ : การแก้ปัญหาอำนาจสอบสวนใต้ระบบบังคับบัญชา

ลักษณะการควบคุม ตรวจสอบภายในองค์กรโดยผู้บังคับบัญชา หรือที่อาจเรียกว่าการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่พนักงานสอบสวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีปัญหา ผู้เขียนแบ่งเป็นการแทรกแซงในตลอดการปฏิบัติงานเกือบทุกขั้นตอน ตั้งแต่ 1. การรับเรื่องราวร้องทุกข์ เช่น การขอให้คดีอาญา หรือยังไม่ตัดคดีอาญา 2. การ ‘ฝาก’ หรือ ‘ออเดอร์’

ให้จัดการงานบางประการ ซึ่งคลุมเครือว่าอาจจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ ตลอดจน
3. การสรุปสำนวนทำความเข้าใจต่อนักงานอัยการ ซึ่งความเห็นสมควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของ
พนักงานสอบสวนอาจถูกเปลี่ยนแปลงโดยผู้บังคับบัญชาได้

แม้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ถึง
เนื้อหาในสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ตาม แต่คำสั่งของสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติได้กำหนดอำนาจของผู้กำกับสถานีตำรวจเป็นหัวหน้าของพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจ
ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนประเมินการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งไม่มีขอบเขต
อำนาจของผู้บังคับบัญชาว่ามีอำนาจเพียงใดในการเข้าควบคุม ประกอบกับวัฒนธรรมองค์กรแบบ
อุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยน ที่ทำให้พนักงานสอบสวนผู้ได้บังคับบัญชาอยู่ในภาวะจำนนต่อคำสั่งของ
ผู้บังคับบัญชาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากหากขัดคำสั่งหรือออเดอร์ต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อ
เขาไม่ทางตรงก็ทางอ้อม แต่หากเขายอมทำตามคำสั่งเขาอาจไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด ทำให้
เกิดความคลุมเครือในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ไม่มีอำนาจอย่างอิสระตามที่
กฎหมายกำหนด

สืบเนื่องจากวัฒนธรรมอุปถัมภ์เชิงแลกเปลี่ยนนี้เป็นผลมาจากอดีตที่ฝังรากลึกใน
โครงสร้างองค์กรตำรวจที่มีจุดเริ่มต้นจากระบบศักดินาและการรับใช้ผู้มีอำนาจ กระทั่งมีการออก
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน รองรับสนับสนุนระบบสั่งการ บังคับบัญชา
ระหว่าง “นาย” กับผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตรวจสอบ ติดตาม
และมีโทษหากผู้ใต้บังคับบัญชาขัดขึ้น ทำให้ถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับโทษทางวินัยได้โดยง่าย อีกทั้งก็
ไม่มีบทบัญญัติใดที่คุ้มครองความเป็นอิสระของดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวน ซึ่ง
ระบบเหล่านี้นำไปสู่พฤติกรรมตำรวจไปเป็นแบบเผด็จการเสียมากกว่า

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจแก้ไขที่สำนึกและวัฒนธรรมขององค์กรตำรวจทั้งระบบ โดยลด
ค่านิยมการยอมรับอำนาจเหนือตน หรือค่านิยมการยอมรับความเป็นเผด็จการ ลดลำดับชั้นบังคับ
บัญชา กระจายอำนาจควบคุมตรวจสอบ แก่ไขลักษณะการบริหารงานและโครงสร้างในการใช้
อำนาจแนวดิ่งหรือแบบเผด็จการ แต่นำกลไกอื่นเข้ามาตรวจสอบ ถ่วงดุลแทนการตรวจสอบกันเอง
ในองค์กรโดยผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้การแก้ไขโครงสร้าง สามารถทำได้โดยการแก้ไขโครงสร้างตำรวจตาม
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยแยกตำแหน่งพนักงานสอบสวนออกจากระบบ

บังคับบัญชาโครงสร้างสถานีดำรงแบบเดิม ให้มีตำแหน่งของพนักงานสอบสวนและมีหัวหน้าของพนักงานสอบสวน แยกออกมาจากแห่งบังคับบัญชา โดยหัวหน้าพนักงานสอบสวนจะต้องมีความรู้ประสบการณ์และความเข้าใจงานสอบสวนเป็นอย่างดี ให้ความสำคัญต่อกฎหมายเป็นหลัก มีกลไกทางกฎหมายคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวน และลดอำนาจการควบคุมตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาในองค์กรตำรวจหลายลำดับชั้น

ถึงอย่างไรก็ตามการตรวจสอบ ถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีความสำคัญ โดยในปัจจุบันเป็นลักษณะการตรวจสอบกันเองภายในหน่วยงาน โดยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ประเมิน ฯลฯ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้มีบรรทัดฐานและควบคุมไม่ให้เกิดความเบี่ยงเบน หรือแม้แต่การทุจริตในองค์กร

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขโครงสร้างขององค์กรตำรวจ โดยมีการแยกตำแหน่งพนักงานสอบสวนออกจากสายบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าให้มีอิสระอย่างเต็มที่ แต่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรอื่น เช่น องค์กรยุติธรรม สำนักงานอัยการ หรือ สำนักงานยุติธรรม นอกจากนี้การสอบสวนควรจะต้องมีพนักงานอัยการเข้ามาร่วมดำเนินการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยปลูกฝังการยึดถือคุณค่าหลักการนิติรัฐ-นิติธรรม เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว เป็นธรรม ต่อสังคมและประชาชนโดยรวม

References

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477, มาตรา 2, 18. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 หน้า 598 (10 มิถุนายน 2478).
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 139 ตอนที่ 64 ก (16 ตุลาคม 2565).
- พระราชบัญญัติศทท พ.ศ.2479, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 531 (8 พฤศจิกายน 2479).
- คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 537/2555 เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งในสถานีตำรวจ, การประชุมคณะกรรมการข้าราชการตำรวจครั้งที่ 9/2555-10/2555, (1 ตุลาคม 2565), http://www.pdd.police.go.th/download/2559/03_PositionAnalysis2/Command_537_2555_AuthorityPoliceStation.pdf.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์, “กระจายอำนาจให้ตำรวจจังหวัด สลัดอุดมการณ์ศักดินา เปลี่ยนโรงเรียนตำรวจเป็น Police Academy,” ใน โรดแมปปฏิรูปตำรวจ, ปรัชญาชัย ดัชฌยาวัตร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา), 17-19.
- สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นัฏธ์ เจนร่วมจิต, 16 กรกฎาคม 2564.
- สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นัฏธ์ เจนร่วมจิต, 25 กรกฎาคม 2564.
- สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นัฏธ์ เจนร่วมจิต, 17 กรกฎาคม 2565.
- สัมภาษณ์พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่, โดยนางสาววัลย์นัฏธ์ เจนร่วมจิต, 12 กรกฎาคม 2564.
- คม ชัด ลึก, “ระบบตำรวจแบบรวมศูนย์,” 7 พฤศจิกายน 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563, <https://www.komchadluek.net/news/scoop/351266>.